

# 戦前日本の持家推進策

## ——住宅組合制度の歴史的意義——

加瀬 和 俊

### 概 要

住宅組合は中産階級の住宅不足への対策として、預金部低利資金を貸し付けて持家を取得させるために、1921年に制度化された。それは、1920年代には住宅政策の中心的施策として普及したが、1929年以降は停滞することになった。そうした大きな変化の理由を本稿は、回収難の多発（低利資金政策の限界）と融資対象の富裕層への傾斜に対する社会局の反省（社会政策としての不適合性）に求めた。この点を実証するために本稿は、個別組合の組合員構成、借入金額、滞納実態、譲渡＝転売実態等を県庁文書等にもとづいて明らかにした。

キーワード

住宅組合、社会局、低利資金、社会政策、中産階級

### はじめに

本稿の課題は、1921年に法制化された住宅組合制度の運用実態を明らかにした上で、その社会政策史上の意義と限界を検討することである。住宅組合制度は、持家取得希望者が組織した組合に対して低利資金を融通して住宅を建築させ、15年前後で貸付金を返済させる仕組みであり、イギリスの制度にならった公的な住宅ローン制度の一種であった。住宅組合は法制化直後からかなり順調に普及したが、1920年代末期にいたって預金部資金の割当額が急減したために、組合の新規設立数は減少し、1930年代には住宅政策の主要な担い手としての位置を同潤会・住宅公団に譲って実質的に退場することになった。その機能は戦後、住宅金融公庫の設立によって復活するが、戦前期にこの制度が順調に進展しなかった理由を探ることは、戦後の住宅ローン制度の発展を支えた歴史的条件を対比的に明らかにすることにもつながるものである。

そこで本稿は、住宅組合制度が発展から停滞へと推移した理由を解明することを課題とするが、具体的には、第一に、住宅組合はどのような職業・階層の人々に、どのような意図で利用されたのかを解明し、第二に、政府（社会局および預金部）は住宅組合の成果をどのように評価し、なぜその政策的立場を下げるようになったのかを明らかにすることである。すなわち、住宅組合を端的に政策的低利資金の経路機関とみなした上で、それが当初の意図通りの政策的立場を全うできなかったのは何故なのかを解明しようとするのである。

住宅組合についての研究は、最近 20 年程の間に相当数に上っている。しかしそれらは、いずれも「住環境」に視点を置いた住宅組合研究、換言すれば、質的に良好な住宅を大量に供給する政策として住宅組合がどの程度の役割を果たしたかを解明しようとする研究であり、その問題認識は関一の住宅組合に対する厳しい評価と同一である。関は、営利主義化を避けようとした住宅組合制度が、住所移動の少なくない勤労者にはそぐわない「窮屈」な仕組みをとり、「滑稽に類する」複雑な事務を義務付けていることを実践的でないとして批判し、さらに、民間の営利的資金の活用を予定していないので「政府が低利資金の貸出を中止すれば組合の設立も全く中止される」こと、「周囲との関係、付近住宅との関係を改善するにあらざれば」良好な住宅は建築できないのに各戸の住宅をそれぞれバラバラに建築する仕組みとなっていて都市計画に適合した一団地での住宅群の建築が予定されていないこと等を批判し、住宅組合制度の普及は困難であると公言していた。

これまでの諸研究はこのような関の住宅組合批判に立脚した上で、一部の論者達は、そうした制度的欠陥が生じた理由を制度の立案過程に求めて住宅政策の諸構想について分析を進め、住宅組合の実態にはほとんど関心を払っていない。その結論は、「住宅組合の最大の問題点は、宅地供給策とリンクしていなかったため、組合員が土地獲得競争に走らざるをえなかったところにあった」<sup>1)</sup>、住宅組合は「個別・分散的、かつ無計画な住宅建設の大量発生」をもたらすので、「都市計画の否定としてたちあられざるをえ」ず<sup>2)</sup>、「単なる住宅資金の貸付機関にすぎなかった」<sup>3)</sup>というものである。

これに対して他の論者達は、住宅組合の個別事例について詳細な研究を積み上げて、現実の住宅組合の多様性の中から都市計画に役立つ優れた事例を発掘したり、住環境の整備に向けた人々の努力の跡を評価しようとしている<sup>4)</sup>。そこでは、組合員の職業・所得水準

1) 本間義人『内務省住宅政策の教訓』御茶ノ水書房、1988年8月、206頁。

2) 福岡峻治『東京の復興計画』日本評論社、1991年、49頁。

3) 高野義樹『日本住宅組合史』住宅金融普及協会発行、51頁。同様の指摘として、「住宅組合は当初、組合員による相互扶助という社会政策的色彩が濃かったのであるが、現実には住宅資金の貸付制度と変わらなくなってしまったことに土地利用の混乱や経済的破綻を招くことになったわけである」（前掲、本間『内務省住宅政策の教訓』66頁）。

等を含む住宅組合の社会・経済事情と建築された家屋の間取りや生活様式等が多様に検討されている。これらの研究潮流は、快適な住環境整備のために多様な努力がなされたこと、その中で住宅組合制度が大きな役割を果たした事例があったことを示して、先の研究潮流による住宅組合制度の全面否定的評価に異を唱えていると見ることができる。

以上のような「住環境」史的研究に対して、本稿は住宅組合制度を端的に政策資金の融通のための便宜的措置と把握した上で、その歴史的な性格を社会政策史の中に位置づけることを課題としている。すなわち、住宅問題に対する社会政策の歴史において、1920年代には合理的措置として推進されていた持家促進の低利資金融通政策が、緊縮政策を画期として不合理な政策と認識されるようになった事情を検討する。したがって、住宅組合の行き詰まりは、制度発足時に宿命付けられたものではなく、社会政策の展開の帰結であったことを明らかにすることになる。

## 1 制度の発足とその特徴

第一次大戦末期における都市化・物価上昇の弊害に促されて内務省の社会事業・社会政策構想がにわかに活発化し、救済事業調査会への諮問とその答申によって住宅政策の基本方向が定められた。その経緯についてはすでに明らかにされており<sup>5)</sup>、繰り返す必要はないが、救済事業調査会の答申とそれを引き継いだ施策構想は、欧州各国の政策メニューを網羅的に並べたものであり<sup>6)</sup>、住宅政策に関わる各事業の規模が確定されていたわけではなく、それは政策運営の中で試行錯誤的に定まっていかなるをえなかった。民間貸家業者に低利資金を融通して貸家供給を増加させる政策がごく短期間だけ実施されたこともその一例であるが<sup>7)</sup>、住宅組合制度もまたそうした政策的試みの一つとして制度化されたといえる。

住宅組合法は1921年7月に施行された。住宅組合は、組合員7人以上で設立され、組合員が自ら居住する住宅を入手するために、用地の取得・造成・賃借、住宅建築等を行うものであった。それは国が個人に直接に低利資金を貸し付けるのではなく、計画と資金回

4) 個々の論文については行論の中で触れるが、日本建築学会の大会報告集・機関誌類に発表されている諸論文がそれである。

5) 前掲、福岡『東京の復興計画』46-49頁。

6) 下層民対策としての都市スラム対策、低所得層対策としての官民の貸家供給政策・家賃統制、中堅層対策としての持家支援策等がそれであった。

7) 大阪の安治川土地株式会社は預金部資金の融通を受けて貸家を建築しているが（前掲、小玉『欧州住宅政策と日本』84-87頁）、同社の『営業報告書』（1920年12月から21年5月期）によれば、50万円を借り入れて274戸（一戸平均2000円弱）を建て、その経営は極めて順調であったという。

収に責任をもつ住宅組合を介して行政が借受人を監督するという方法を採用している<sup>8)</sup>。

住宅組合に対しては通常、預金部資金が設立当初に貸し出されて組合員全員が住宅の建築を完了し、一定期間を償還期間と定めて、組合が毎月「出資金」を回収し、それを返済に回していくというものである<sup>9)</sup>。住宅の敷地については、全組合員のための用地を組合として一括して開発することも、各組合員がそれぞれに土地を見つけて入手することも可能であった。住宅の大きさについては「床面積合計五十坪を超ゆることを得ず」（施行細則）と定められていたが、地方長官が許可すればこの条件は撤廃できることになっており、住宅金額・融資金額についての制限はなく、現実には組合員の資力と希望に応じた規格の家が建てられていた。

以上のように、住宅組合制度は、預金部低利資金（資金種類としては主に「社会事業資金」で府県債引受形式をとった）の交付対象として社会政策的位置づけを与えられていたが、政策の対象階層として明言されていた「中流階級」、「中産階級」、「中産階級以下」、「中産者以下」<sup>10)</sup>の範囲は相当に広く、したがって政策の実施過程においては、資金返済の確実性を重視すれば富裕層に傾斜し、社会政策性を重視すれば下層に傾斜するという傾向をもたらすことになったのである。

## 2 住宅組合の普及と問題点の自覚

### (1) 組合の普及と融資状況

まず表1によって預金部の「住宅建設資金」（住宅組合への融通だけでなく、産業組合、市町村等への貸出も含む）の新規融通額を見ると、1919年度の1300万円弱からスタートし、1921-28年度にわたってほぼ1000万円前後の新規融資が継続されていることがわかる。しかるに1929年度から一転して200万円前後に低下し、33-34年度には100万円以下になっているのである。日中戦争期の1938-39年度に貸付額が一時的に増えるが、これは労務者住宅（貸家）目的が中心であり、持家奨励の資金ではなくなっている。

このように、住宅資金全体で見て、年間1000万円前後の融通が継続した1919-28年度と、それが大幅に圧縮された29年度以降とで明確に時期区分できることがわかるが、こ

8) 住宅組合法、同施行細則、定款例等は社会局『住宅組合法関係法規』1924年5月による。なお、償還期間は法律に定めはないが、住宅資金を含む預金部「社会事業資金」の償還期間が20年以内なので、その範囲内で住宅組合が定めることになっていた。

9) 構成員が順番に資金を借り入れていく方式ではない点で無尽とは異なっている。

10) 帝国議会における政府委員（小橋一太内務次官、田子一民の答弁中の言葉）。引用は社会保障研究所編『日本社会保障前史資料』第五巻、1982年11月、483-484頁、488頁。

表1 住宅関係低利資金融通額

	融通額 千円 a	建築戸数 戸 b	a/b 円
1919	12,791	6,083	2,103
1920	4,359	2,261	1,928
1921	9,647	4,479	2,154
1922	8,774	4,149	2,115
1923	13,167	6,423	2,050
1924	14,207	9,332	1,522
1925	10,472	5,755	1,820
1926	9,256	5,175	1,789
1927	13,737	8,748	1,570
1928	10,603	6,036	1,757
1929	2,418	2,034	1,189
1930	3,163	5,525	572
1931	1,802	1,641	1,098
1932	2,099	2,086	1,006
1933	752	1,651	455
1934	535	887	603
1935	1,862	4,938	377
1936	692	594	1,165
1937	866	889	974
1938	4,811	2,716	1,771
1939	6,310	6,483	973
計	137,422	87,885	1,564

出典：中央社会事業協会『日本社会事業年鑑』  
昭和17年版，94頁。

の変化が1929年7月に成立した民政党内閣の緊縮政策によるものであることは、「昭和四年七月地方債の制限に関する訓令の趣旨並住宅難の数的緩和の状況等に鑑み，昭和四年度より住宅資金の融通を減少することとなった」<sup>11)</sup>とされている通りであるが，1931年12月の内閣交替にともなって金融緩和策がとられても，住宅資金についてはその趨勢が逆転しなかったことが注目される。

なお，同表から一戸当りの貸付額の推移を見ると，1919-23年度は2000円前後，1924-28年度は1700円前後，1929-32年度は1000円前後，1933-35年度は500円以下と推

11) 中央社会事業協会『日本社会事業年鑑（昭和12年版）』164頁。

移し、一貫して明瞭な低下傾向にあることが確認できる。富裕な階層の大きな住宅に多額の資金を貸し付ける方式が時期を追って解消されているといえよう。

次に住宅組合への預金部資金の融通残高を見ると、1930年12月末において4647万円である<sup>12)</sup>。住宅組合が制度化された1921年度から30年度までの「住宅資金」融通額を表1から算出すると8999万円となるから、この間になされた返済を無視すれば、融通累計額の52%（返済を考慮すれば6-7割程度か）が住宅組合に投入されたことになる。住宅組合制度の発足によって預金部の住宅資金の半ば以上が住宅組合に集中されるようになったわけである。

続いて住宅組合の普及状況を示した表2によると、住宅組合数は1930年に2635組合に達して以降、ピーク時（1938年）の3060組合まで425組合の増加に過ぎず、30年代にお

表2 住宅組合

年	月	組合数 a	組合員数 人 b	建設費 千円 c	c/b 円
1922	10	298	5,739	14,030	2,445
1923	5	422	8,147	19,959	2,450
1924	11	760	11,369	26,339	2,317
1926	6	1,480	17,100		—
1927	9	1,971	21,655	51,733	2,389
1929	3	2,348	26,889	61,221	2,277
1929	9	2,575	28,838	65,194	2,261
1930	12	2,635	29,430		—
1931	9	2,708	30,368		—
1932	11	2,740	30,704	67,946	2,213
1933	11	2,740	30,703	67,932	2,213
1934	11	2,742	30,747	68,044	2,213
1935	11	2,770	31,022	68,486	2,208
1936	11	2,813	31,620	69,307	2,192
1937	11	2,813	31,751	69,518	2,189
1938	12	3,060	32,902	72,190	2,194
1941	3	2,913	33,940		—

出典：中央社会事業協会『日本社会事業年鑑』、大原社会問題研究所『日本労働年鑑』各年版。

注：空欄は資料を欠く。

12) 大蔵省預金部『預金部年報』昭和5年度版。

いては20年代の普及の勢いが失われたことが明瞭である。組合員数にあっても、1930年に29430人に達して以降、ピーク（1941年）までの10年間で4510人の増加に過ぎず、1920年代の急増と対照的である<sup>13)</sup>。

なお、住宅組合への融資残高を府県別に見ると、1930年12月末については<sup>14)</sup>、東京、京都、神奈川、兵庫、大阪、福岡、愛知、北海道の順であり、基本的には大都市所在府県中心であるといえるが、京都が388万円で大阪の238万円を大きく凌駕していることなど、府県行政の姿勢等も影響していたとみられる。また、すべての府県に住宅組合が設置されていたことから見て、これが大都市部に限られた政策ではなかったことがわかる。

ところで住宅組合に融通された資金には「社会事業資金」以外のものもあるので、表3によって融通残高の資金別の構成比を見ると（1930年12月末の残高について）、「社会事業資金」（90.3%）以外は各種震災の復旧資金に限られていることがわかる。しかるに、1930年を通じて融資残高が減少していく中で、社会事業資金の構成比が低下し、「元利支払資金」、「長期借換資金」等、負債整理目的の資金が比重を高めてくるのであり、新規建設のための資金融通ではなく借入金繰延のための資金が増加していることがわかる。

表3 住宅組合への融通残高（資金別内訳）

（各年末現在）（単位：1,000円）

	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939	1940
合計	46,468	44,976	43,454	41,900	39,689	37,471	34,274	32,816	29,733	27,362	23,845
社会事業資金	41,942	40,454	38,794	35,680	33,309	30,608	27,268	22,522	19,853	17,203	14,893
震災地復旧並復興資金	1,215	1,192	1,183								
農村及中小商工業関係元利支払資金			235	2,050	2,452	2,368	2,421	2,420	2,333	2,804	2,116
政府補償不動産金融資金			20	30	30	30	30	29	43	28	27
関東震災関係資金				1,058	994	948	744				
兵庫県及京都府震災復旧資金	987	966	938	874	815	841	32				
奥丹後地方震災復旧資金	2,289	2,289	2,214	2,143	2,030	1,915	2,467	2,416	2,466	2,313	2,225
豆相地方震災復旧資金		44	44	44	44	43	40	38	35	33	30
三陸地方震災復旧資金						708					
地方産業資金	36	31	26	21	15	9	6	3			
住宅関係長期借換資金							1,265	5,387	5,002	4,982	4,554

出典：預金部『預金部年報』、『大蔵省預金部地方資金融通現況』各年版

13) 表2に示した住宅資金統計は再検討が必要である。すなわち、『預金部資金運用報告書 大正十四年度』によれば、「大正十三年度社会事業資金一千万円は全部未実行の儘大正十四年度に繰越した」と述べられ、そのうち「住宅資金」は914万円を占めていたとされる。預金部資金の融通が毎年コンスタントになされたものではなく、政策の都合によって融資時期等がかなり恣意的に操作されていることからして、実際には翌年度に融資が実行された場合でも名目的な支出年度に融資されたものとしてカウントされている可能性がある。

14) 前掲『預金部年報』昭和5年版。

表4 「社会事業資金」融通残高の最終融通先別構成 (単位:1,000円)

	総計 a	住宅 組合 b	産業 組合 c	道府県	六大 都市	その他 の市	町	村	b/a	c/a
1930	84,978	41,942	8,355	2,264	10,117	5,545	7,532	2,139	49.4	9.8
1931	83,869	40,454	7,828	2,587	9,793	5,480	7,909	2,475	48.2	9.3
1932	85,397	38,794	7,604	2,440	10,537	5,400	8,806	3,745	45.4	8.9
1933	85,093	35,680	6,972	2,442	9,968	5,647	10,908	5,220	41.9	8.2
1934	82,254	33,309	6,323	2,292	10,066	5,672	10,751	5,145	40.5	7.7
1935	78,821	30,608	5,724	2,164	10,167	5,631	10,576	5,072	38.8	7.3
1936	73,408	27,268	5,042	2,045	9,602	5,414	10,289	4,860	37.1	6.9
1937	64,560	22,522	4,000	1,780	8,239	5,202	9,360	4,446	34.9	6.2
1938	57,845	19,853	3,009	1,553	7,134	5,225	8,548	4,122	34.3	5.2
1939	57,426	17,203	2,337	1,542	8,507	5,934	8,850	3,911	30.0	4.1
1940	64,533	14,893	1,841	8,736	11,270	8,291	6,845	3,534	23.1	2.9

出典:『預金部年報』各年版

続いて「社会事業資金」の最終融通先別残高を表4で見ると、住宅組合の構成比が1930年時点ではほぼ50%であったのに対して、1930年代を通じて住宅組合および産業組合の比重が低落し、代わって地方公共団体の比重が高まっていることがわかる。すなわち、1920年代になされた事実上の個人融資が緊縮財政と昭和恐慌の下で打ち切れ、地方公共団体の社会政策機能（住宅関係以外の用途を含む）の充実を支える方向に資金が振り向けられたことが読み取れる。

以上のような預金部低利資金の融通状況から判断する限り、社会政策全体の中での住宅政策の位置の低下と、住宅政策の中での住宅組合の位置の低下という二つの動向が併行していたことが確認できるが、以下では、それをもたらした政策意図の転換の実情に接近することとしよう。

## (2) 預金部資金の貸出方針

預金部資金の融通が社会政策的諸施策実行のための重要な手法となったのは1920年代に特有の事態であった。それは、社会政策自体が大戦期の物価上昇による庶民の生活苦や米騒動の影響を受けて1920年代に総花的に展開されるようになったという条件の下で、郵便貯金の継続的増加とその運用目的の規制（政治的・情実的借款の禁止等）がなされたためであった。住宅組合に相当規模の資金が融通されたのは、住宅問題の解決という目的が、こうした預金部資金利用のあるべき方向性と合致していたためである。

しかし1920年代後半期には、住宅組合に対する融資が疑問視される事情が生じている。



すなわち、第一に、後述するように、住宅組合融資の返済状況が悪化したために、預金部資金を引き続き住宅組合へ投入し続けることは困難であると意識されたこと、第二に、1920年代以降の社会問題の深刻化にともなって、社会事業資金の需要が多様化し、貧窮層・無産階級の生活改善のための措置が重視されるべきであるという判断が政策当事者の中で強まらざるをえなくなったことである。住宅組合を含む住宅政策は社会局第二部（1927年度から社会部）福利課で所管されていたが、福利課が担当していたのはこのほかに、「公衆浴場質屋及簡易食堂宿泊所其ノ他福利増進ニ関スル事項」、「社会教化事業ニ関スル事項」であった<sup>15)</sup>。限られた予算・貸付資金を遣り繰りして社会の底辺層に対する施策を展開している同じ課で、後に見るようなかなり豪華な住宅への融資も担当しているのであるから、資金の効果の優先度が考慮されざるをえなかったと推測される。

とはいえ金融恐慌後の郵便貯金の急増もあって、預金部地方資金の配分変更は官僚機構の内部からは生じず、政治の主導によって実現されることになった。すなわち金解禁をめざす浜口内閣は発足直後の1929年7月16日に内務大臣・大蔵大臣の連名の訓令「地方債許可方針」を発して、緊縮政策を徹底するために「一. 新規事業に付ては災害予防及復旧事業並失業救済事業の如きものにして真に緊急避くへからざるものの外之を許可せざること」、「二. 既に起債の許可を為したる事業と雖極力之か打切又は繰延を實行せしめること」という二項目を指示したのである<sup>16)</sup>。

この結果、表5に見られるように、金融恐慌による郵便貯金の急増によって増加していた内地地方資金（その相当部分は新規融資ではなく高利債借換資金等の負債整理資金であったが）が急減し、その中でも住宅資金を中心とする「社会事業資金」が大幅に圧縮されるに至ったのである。

こうした内地地方資金の激しい削減は、資金の必要性についての批判的検討の結果であったと同時に、改めて資金の利用のあり方に見直しを迫るものであったと思われる。この点で注目されるのは、個人資産のための低利資金融通という点では住宅組合への融資と共通していたにも関わらず、低利資金割当額が増加を続けた自作農維持創設資金（ただしその資金源は簡易保険積立金）が、資金規模を削減しない理由を特別に認められて、削減を免れていることである。自作農維持創設資金は、小作争議に対する有効な階級融和策として、その社会的意義が高く評価されており、1926年度から1936年までに累計1.6億円が融資されている<sup>17)</sup>。借受人である農民は同一町村に家として居住し続けることが想定でき、

15) 大原社会問題研究所編『日本労働年鑑』大正15年版、1926年8月、367頁。

16) 自治省財政局編『地方財政制度資料』第二巻、1965年、44頁。

17) 自作農維持創設資金については、農地制度資料集成編纂委員会『農地制度資料集成』第六巻、所収の諸文献が詳しい。

表5 「社会事業資金」の推移

(単位：1,000円)

	社会事業資金			内地地方資金			b/e	c/f
	割当額 a	融通額 b	残高 c	割当額 d	融通額 e	残高 f		
1923	15,000	14,558		145,358	142,800		10.2	
1924	10,000	8,680		81,971	78,079		11.1	
1925	10,000	9,810		84,658	84,008		11.7	
1926	10,000	9,953		74,150	73,300		13.6	
1927	10,000	9,998		452,314	379,803		2.6	
1928	15,000	13,753		323,075	286,312		4.8	
1929	7,000	3,646		195,096	168,997		2.2	
1930	7,000	2,959	84,978	291,050	228,978	938,363	1.3	9.1
1931	5,000	4,757	83,869	444,201	340,096	1,095,914	1.4	7.7
1932	7,600	7,537	85,397	440,520	289,644	1,315,972	2.6	6.5
1933	3,000	2,591	85,093	471,406	314,581	1,433,678	0.8	5.9
1934	3,000	2,612	82,254	395,294	274,275	1,491,514	1.0	5.5
1935	3,500	2,404	78,821	400,260	213,294	1,576,991	1.1	5.0
1936	3,500	3,327	73,408	255,265	211,181	1,615,902	1.6	4.5
1937	3,500	3,107	64,560	237,640	189,960	1,687,996	1.6	3.8
1938	12,000	12,000	57,845	243,670	187,597	1,667,002	6.4	3.5
1939	10,000	2,926	57,426	357,930	97,799	1,698,563	3.0	3.4
1940	6,000		64,533			1,838,108		3.5

出典：『預金部年報』各年版，『預金部地方資金融通条件一覧』1939年版，『大蔵省預金部第十回統計書』（昭和14年度版）。

担保としての農地は消失も劣化もせず，仮に返済が不可能になれば担保を回収すればよいのであるから，需要がある限り融通することが可能であると考えられていたのである。具体的には1929年9月27日に，安達内相，井上蔵相，俵商工相が協議して「自作農創設のための起債は府県財政にとっては全く通抜け勘定であって財政緊縮の趣旨と反するものでないばかりでなく，農村振興策としても緊急なるものであるから，先の訓令の除外例たる災害予防復旧，失業救済事業の起債と共に特例として許可することに決し」たのである<sup>18)</sup>。こうした厳しい政策評価を住宅組合への融資策はクリアすることができなかったわけである。

18) 『東京朝日新聞』1929年9月28日。

## (3) 住宅組合政策の行き詰まり

住宅組合への期待の大きさを示す記事は、制度発足の1921年前後には新聞紙上に多数見られた。これに対して1927年の金融恐慌以降においては、もっぱら住宅組合の破綻、借入金返済難、制度を悪用した詐欺等が話題になっており、管見の限り、肯定的な報道は見られない。破綻の原因については、不況下での組合員の経済的困窮、震災による消失家屋の借入金の返済不能等が大きな理由とされていた<sup>19)</sup>。同時に、一部の報道は、担保となるべき資産を持たない個人に2000円前後の大金を貸し付ける住宅組合制度が計画的な詐欺に利用されたり、関係者の収賄を引き起こしたりしていることを伝えている<sup>20)</sup>。家賃の低下によって持家の魅力が薄れたために返済意欲が減退したという指摘もある<sup>21)</sup>。

こうした問題が表面化した下で、従来通りの政策を継続することが困難となり、東京府では1929年11月に住宅資金の貸出を3カ年間停止して、その間、住宅資金の貸出先を返済が確実と見込まれる同潤会とする方針が示された<sup>22)</sup>。同潤会は震災罹災者に対する見舞金を基金として有していたから、借入者の月々の返済にのみ依存する住宅組合方式よりも確実性が高いと見込まれたのであろう。

こうした記事は金融恐慌から昭和恐慌期だけではなく、景気が回復しても続いていた<sup>23)</sup>。1934年においても、東京市の状態について「住宅組合員の悲鳴」が指摘されており、デフレによって借金の重みが加重になってしまったのだから、「住宅組合低利資金償却のモラトリアム、減額、若くは打ち切りを提唱する」と主張されていた<sup>24)</sup>。また、内務省が住宅組合の整理策を検討中であることも伝えられていた<sup>25)</sup>。

預金部にとっては返済難は最も深刻な問題であった。預金部は地方資金の回収難について適宜実態調査を実施していたが、その際には住宅組合についても調査がなされている。やや時期が下るが1933年5月の報告によると、197箇所調査先には住宅組合が10組合

19) たとえば「鉄箒 住宅組合悲哀」と題するコラム記事（『東京朝日新聞』1927年6月26日）。

20) 東京府の担当職員が架空の住宅組合を設立した形をとって15万円を横領した事件が報道されている（『東京朝日新聞』1927年8月14日）。

21) 「昭和四、五年頃のデフレーション経済の際、月賦金の支払額よりも低額の家賃で貸家に入れる状態になったため、組合員が住宅を取得しようとする意欲を喪失し、支払を怠る者が続出し、莫大な延滞納額を生じた」。前掲、『住宅組合法の解説』12頁。

22) 『東京朝日新聞』（1929年11月5日）には東京府の方針として、「住宅低資の貸出し 向ふ3年間は廃止 滞納や不正組合が続出のため 徹底的整理を断行」という見出しの記事が掲載されている。これによると、住宅組合への貸付を停止する代わりに、「六十万円を同潤会へ貸付け」ることが発表されており、長期的方針については南原東京府社会課長が、「この間に同潤会との問題を決定します」と言明したとされている。

23) 「中産階級の収入減 住宅組合に響く」と題する記事（『東京朝日新聞』1932年11月9日）。「住宅資金、償還能力が激減 今年も糊塗策 地方財政の癌となる」と題する記事（同、1933年6月2日）。

24) 『東京日日新聞』1934年1月5日。

25) 「住宅組合、個々の整理を考究（内務省）」と題する記事（『東京朝日新聞』1934年2月7日）。

含まれており、以下のような事情が記録されている<sup>26)</sup>。

兵庫県豊岡町では、地震後に町内の住宅組合が一斉に返済不能となり、それが県当局によって黙認されていたこと、督促後にも返済の努力が見られないことが指摘されている<sup>27)</sup>。また岡山県の西大寺住宅組合については、「組合設立当時の組合員は多くは其の持分を他に譲渡して脱退し転々して現在の組合員に及ぶものにして、出資金の払込成績極めて悪しく」、「現在六十四戸の組合員中…十五戸は賃貸に付し、五十戸は模様替を為して営業用を使用せる状態」であって、「(規則違反であるにも関わらず県当局が——引用者注) 賃貸に付し又は営業用を使用することを認めたるは出資金徴収上の非常手段なるものの如し」と述べている<sup>28)</sup>。岡山県の津山住宅組合についても、「三十七名の組合員中十戸は賃貸に付し、三戸は建物を模様替して営業用を使用」しているが、「昭和五年度以来収入皆無の状態」が続いているという<sup>29)</sup>。滞納のあった組合・組合員の割合は不明であるが<sup>30)</sup>、昭和恐慌前後の時期に滞納が増加していることが政策当局によって重く受け止められていたことは否定できない。

#### (4) 同潤会の住宅分譲

同潤会は、1924年3月30日の閣議決定によって、震災義捐金から1000万円を出資金に充てて設立された社会政策的機関であり、東京府・横浜市を事業区域としていた。それは当初には、賃貸事業（仮住宅事業、普通住宅事業、アパートメント・ハウス事業）のみを実施していたが、1928年度に手余り資金を用いて30戸の勤人向分譲住宅を作ったところ、「竣工を俟って申込者を受付けたが、一般中産階級の異常なる歓迎を受け、希望者殺到して数十倍の多きに達する状況であった」ため、「昭和四年度に始めて低利資金の貸付を受け」て分譲を進めたという。それが好評であった根拠について同潤会は、「当時政府に於て住宅組合資金の貸出を停止したる」ことを一因として指摘している。ただし低利資金はすぐに融通されなくなったので1931年度からは自己資金で毎年50戸程度を提供することに留めたという<sup>31)</sup>。この分譲住宅は、「契約は賃貸契約とし、一定年限間賃貸料を納

26) 『預金部地方資金貸付先実地調査概要報告(其の三)』1933年5月。なお調査された10組合の所在地は千葉、兵庫、富山、和歌山、岡山、宮崎の6県であった。

27) 同上書、28頁。

28) 同上書、59頁。

29) 同上書、60-61頁。また、不正として追及された事例ではないが、横浜市が大震災後の家屋の再建に住宅組合制度を活用し、その際に規則としては問題の店舗併用の建物の建設を多数容認し、横浜の住宅組合の組合員は半数が商人であったという。藤谷陽悦・水野僚子・内田青蔵「横浜に見られる関東大震災が住宅組合に与えた影響について」『日本建築学会計画系論文集』576号、2004年2月。

30) 県レベルの滞納状況がわかる事例としては、後掲注54参照。

31) 同潤会『同潤会18年史』1942年、125頁。

付したる場合に其の住宅の所有権を委譲」する実質的なローン方式であり、「分譲年限は原則として二十年」、賃貸料は「大体付近の民間貸家の家賃と大差なきもの」であった。その戸数は総数で524戸に過ぎなかったので東京・横浜に限定しても住宅組合より小規模であるが<sup>32)</sup>、すでに建築されたものを購入する点において、住宅組合方式よりも購入者にとって好都合であり、かつ都市計画と整合的に居住環境を整えた集団的な住宅群であった点で人気が高かった<sup>33)</sup>。

続いて同潤会は1933年に、社会局の健康保険組合積立金を利用して職工向分譲住宅の建築・販売を開始したところ、これも好評であったので、「昭和10年以降継続して毎年政府の低利資金を借入れ」て継続実施し、1105戸を建築・分譲したという<sup>34)</sup>。

ここで留意すべきことは、同潤会の賃貸住宅が政府低利資金によって多数の貸家を提供しているのに対して、分譲住宅は低利資金確保が制限されており——勤人向住宅は低利資金が1929、30年度だけで止められ、職工向住宅は社会局所管の積立金を活用——、個人資産化する分譲住宅への支援よりも、安価・大量に居住空間を提供する貸家建設の方が優遇されていることである。こうした政策方針の下では、同潤会の分譲住宅の対象よりも富裕層に傾斜していた住宅組合への資金融通が一層制限的であったことは不思議ではない。

### 3 住宅組合の内部事情

本節は、これまで検討してきた住宅組合制度のマクロ的動向と政策的推移を前提として、そうした動きが個々の住宅組合の個性や行動様式とどのように関連していたのかについて一定の実証的根拠を提示することを課題とする。

#### (1) 住宅組合の諸タイプと設立事情

住宅組合は通常、同一職場の同一階層の人々や近隣居住者によって組織されたが、その理由は、書類の作成、連絡・返済金集めの便宜、一定の連帯責任等についての配慮からで

32) 同潤会の事業区域は東京・横浜だけであるが、後述する勤人向け・職工向けをあわせた分譲住宅総数1629戸は、住宅組合方式による東京府・神奈川県住宅建築戸数7575戸(1929年9月末現在、大原社会問題研究所『日本労働年鑑』昭和五年版、537頁)にはかなり劣るものであり、同潤会の主たる事業が賃貸住宅供給であったことは否定できない。

33) 前掲、『同潤会18年史』130-131頁。なお、同書は勤人向分譲住宅事業が住宅組合方式よりも優れていた点を、1. 集団的な住宅群の中にあり、財産価値が保たれる、2. 土地を一度に広く買って開発しているの土地代が安価、3. 専門技術者の設計と責任ある請負業者が建築する、4. 下水、ガス・水道等の引き込み工事が安価、5. 住宅組合の相互連帯責任がない、の5点に整理している(同書、134頁)。

34) なお、平均建築費は勤人向は2978円、職工向は1914円であったという。同上書、137頁、140頁。

あった。ただし、企業・役所の福利厚生方策の一環として設立される場合や市町村が希望者を一つの組合に束ねて申請する場合もあった。ここではそうした多様な性格を持つ組合の事例を、既存の研究論文や独自の資料調査にもとづいて取り上げ、組合員の階層性を基準として大まかに分類してみよう。

#### A：富裕層を組合員とする事例

住宅組合に対して資金の転貸者の位置に立つ府県にとっては、返済の確実な者だけを組合員とすることが望ましかった。また、多額の借金をすることになる組合員にとっては、情報の細目に接することができなければ決断がつきにくかったと思われる。この結果として、低利資金転貸主体である府県の幹部職員やその周辺の富裕層によって組織されたものが極めて多い<sup>35)</sup>。

##### (事例1) 城南田園住宅組合<sup>36)</sup>

これは実業家・医師・大学教員等<sup>37)</sup>、42名の高額所得者（所得判明者の平均で7300円）を組合員として1924年に設立されている。

##### (事例2) 天南住宅組合（大阪市）

大阪市役所に勤務する幹部職員（土木部長、教育部長、大阪市市民博物館長および同館技師、大阪市立工業研究所長等）を組合員として1923年に設立された。この組合員の住宅価格は6000円前後であった<sup>38)</sup>。

##### (事例3) 北海道大学住宅組合（札幌市）

北海道大学の教員層7人（教授5人、助教授1人、講師1人）を組合員として1925年度に設立されたこの組合は<sup>39)</sup>、うち2名の住宅の建築費は各9000円で、その貸付金は各5000円であった<sup>40)</sup>。

35) 住宅組合が富裕層中心に利用されるであろうことについては制度発足時から批判があった。たとえば、「政府の資金の貸与を要せざる富裕者が容易に低利借受の恩典に浴するに違いない」という批判があった（『東京朝日新聞』1921年7月10日）。また実証的根拠は示されていないが、「住宅組合の恩恵を受けたのは中間層以上の階層に限られ」という指摘もある（本間『内務省住宅政策の教訓』198頁）。

36) 内田銀蔵「『城南田園住宅組合』住宅地について」（山口廣編『郊外住宅地の系譜——東京の田園ユートピア』鹿島出版会、1987年11月、所収）。なお、建築史・都市計画史の住宅研究においては、この著作にその傾向が強く現れているように、快適な居住環境を実現する条件を有していた高額所得者用の住宅地開発を高く評価し、ともかくも居住空間を確保しなければならなかった一般国民の住宅確保については都市計画を乱すものとして評価が厳しいように見える。

37) 大学教員の中には佐野利器（東京帝大教授）等、政府の住宅政策・都市計画に強い影響力をもつ建築家が存在している。前掲、内田「『城南田園住宅組合』住宅地について」213頁、219頁。

38) 和田康由・寺内信「山岡順太郎と住宅経営論」（『日本建築学会計画系論文集』488号、1996年10月、189-190頁）。

39) 池上重康ほか「北海道帝国大学大学村／札幌」（片木篤ほか編『近代日本の郊外住宅地』鹿島出版会、2000年、所収）によれば、北海道大学では住宅組合法が制定される以前から、教員達が共同で住宅資金を借り入れて、居住条件のよい場所に住宅を作る努力が続けられていたという。こうした前史のある所では、住宅組合制度の活用は円滑に進んだと思われる。

## (事例4) 浦和法友住宅組合 (埼玉県浦和町)

1924年2月に設立申請書が提出されたこの組合は、判事7人、検事7人、看守長4人、典獄・保健技師各1人の裁判所・監獄関係者計20人からなるが、判事・検事の借入予定額は全員5000円であった<sup>41)</sup>。

以上に見たような高給の官公吏を中心に組織されている住宅組合は、良好な住環境の整備を図る余裕のある人々を組合員としているので研究史的には高く評価されているが<sup>42)</sup>、社会政策史的観点から見れば限られた国家的資源を高所得者が独占しているものとして別の評価をしなければならない。

## B: 中堅層を組合員とする事例

## (事例5) 友愛住宅組合 (札幌市)

北海道庁の社会課が担当部局となって組合員10名の住宅組合を一つ設立することを決定し希望者を募集したところ、道庁内各課から計27名の応募があったので、この中から抽選で10名を選出して住宅組合が組織されている(1924年5月)<sup>43)</sup>。

(事例6) 野間住宅組合 (福岡市)<sup>44)</sup>

福岡県庁の職員を構成員として、1923年に設立された。当初の計画には40名以上の多数が名を連ねたが、「課長及び主任クラス」を対象とした県営住宅(貸家)が建設されることになったためにその層を組合員から除外し、残留した者のうち技師を中心とする11名で設立された<sup>45)</sup>。

## (事例7) 浦和住宅組合 (埼玉県浦和町)

1921年8月に県庁の職員を中心とし、それに市町村公吏、教員、農会職員、新聞記者、医師、弁護士等を加えて113人という極端に組合員数の多い住宅組合として設立されたが、低利資金の配当が5万5千円に過ぎなかったため、まず県の判断で「県罹災救助基金」から1万円を貸し付けることを決定した上で<sup>46)</sup>、この二つの資金の合計6万5千円の範囲に

40) 北海道内務部社会課『大正14年度設立 住宅組合員名簿』(北海道立文書館所蔵)。

41) 『大正13年 社会部 救恤救護』(埼玉県立文書館所蔵)。

42) たとえば「良好な住環境を維持するための重要な役割として、住民による組合活動を位置付けることができる」といった評価がある。前掲、内田『『城南田園住宅組合』住宅地について』220頁。

43) 北海道庁『大正12年度設立 住宅組合台帳』(北海道立文書館所蔵)。

44) 藤原恵洋「野間文化村」(前掲、片木『近代日本の郊外住宅地』所収)。

45) この事例は耕地整理組合による宅地造成とも連動しており、「県庁職員みずから田園都市運動の影響を受け、新しいコミュニティづくりを体現した」、「県庁職員がみずからの住宅建設においてモデル的な実践を行った」として高く評価されている(前掲、藤原「野間文化村」498頁)。

46) 地方公共団体が住宅資金を転貸する際に、資金が不足する場合には、当該地方公共団体が管理している罹災救助基金を流用して良いとする内務次官通牒(地方長官宛)が1921年11月8日付けて出されている(「住宅資金貸付に関する件」。社会局『住宅組合関係法規』1924年5月、47-48頁)。

組合員数を削減し、かつ住宅の規模を当初計画よりも小型化して設立にこぎつけている<sup>47)</sup>。

以上のように、住宅資金を担当する県庁社会課関係の職員を中心にして組織された組合は極めて多く、おそらくは制度普及の意味も込めてその方向が推奨されたものと思われる。返済金が滞る恐れのないこの種の組合は、県当局にとっては最もリスクのない方策であったし、職員層の福利厚生への代替策としての意味も意識されていたであろう<sup>48)</sup>。こうした事例以外にも、同一の小学校の教員等が組織している住宅組合等も同一の性格で捉えることができる<sup>49)</sup>。

また海軍工廠の企業内福利制度として住宅組合が活用された次のような事例も紹介されている。

(事例8) 海軍工廠関係の住宅組合 (広島県呉市)<sup>50)</sup>

軍港・呉においては64もの住宅組合があったが、このうち54組合は1930年から35年の間に設立されている点で特異である。これらの組合は預金部資金ではなく、海軍共済組合の融資を受けていたため、全国的には住宅組合の新設が困難になった時期に大量に設置されえたのである<sup>51)</sup>。資金源を含めて企業内福利制度として完結しているが、登録免許税免除等の一定の特典を考慮して住宅組合形式を利用したのである。

同じく、民間企業が福利厚生策の一環としてこのこの制度を利用したと思われるのは次の事例である。

(事例9) 小樽呉羽住宅組合 (北海道小樽市、表6参照)<sup>52)</sup>

この組合の当初の組合員(表6で通し番号のついている者)は、織物卸商の三井治平商店・小樽支店の従業員12人であり、その月額報酬は80円から160円の範囲にあり、住宅建築費・低利資金借入額はそれぞれ1625円、1300円で全員等しい。

また、災害で多数の人々が家を失った際に、富裕層は自力で住宅を再建し、下層民は家

47) 『大正11年 社会部 救恤救護・感化保護』(埼玉県立文書館所蔵)。

48) たとえば、通信省では職員に持家を持たせるために、「家族持ちの官吏を以て住宅組合を組織する」方針を決定している。『中央新聞』1921年9月12日(『新聞集録大正史 大正10年』大正出版、314頁)。

49) 鈴木貴仁ほか「大正10年施行『住宅組合法』による同職種の近隣居住について」(『日本建築学会計画系論文集』587号、2005年1月)、同ほか「函館における戦前期『住宅組合』の展開と郊外住宅地形成」(『日本建築学会計画系論文集』601号、2006年3月)には、北海道各地の住宅組合の組合員の主な職業が表示されているが、教員を含む官公吏が多数を占めていることが読み取れる。

50) 砂本文彦「海軍官舎と両城の階段住宅／呉」(前掲、片木『近代日本の郊外住宅地』所収)。

51) 統計的に見ると1930年代にも住宅組合の普及が継続した地域があることから、住宅組合の「地域差」が強調されることがあるが(水野遼子ほか「全国における住宅組合の展開と六大都市・主要地方都市に見られる特色について」『日本建築学会計画系論文集』555号、2002年5月、所収)、それらはこの事例のように預金部資金に依存しない独特の組合であるようであり、住宅組合制度の再活性化といったイメージで捉えるべきではないと思われる。

52) この住宅組合については、鈴木貴仁ほか「小樽市における戦前期『住宅組合』の展開」(『日本建築学会大会学術講演梗概集』2001年9月)がある。



表6 北海道の住宅組合（1925年設立）

	年齢 (1925年現在) (歳)	月俸 (円)	動産 評価額 (円)	建築家屋		貸付金 (円)	毎月 出資額 (円)	加入年 (年)		
				建坪 (坪)	建築費 (円)					
小樽呉羽	1	三井, 小樽支店	43	160	4,000	22	1,625	1,300	10	
	2	三井, 小樽支店, 主任係	33	125	2,500	22	1,625	1,300	10	
	3	同, 仕入係	32	125	2,000	22	1,625	1,300	10	
	*	織物商, 出織係		85	1,200			1,300	10	1928
	*	雇員		100	1,700			1,300	10	1930
	*	〇〇商会社員		80	3,000				10	1939
	4	三井, 販売係	38	125	2,000	22	1,625	1,300	10	
	5	三井, 庶務係	43	110	1,200	22	1,625	1,300	10	
	6	三井, 販売係	38	110	1,500	22	1,625	1,300	10	
	*	三井, 計算係		85	1,200					1928
	*	越屋商店社員								1939
	7	三井, 販売係	37	110	1,300	22	1,625	1,300	10	
	8	三井, 計算係	37	85	1,200	22	1,625	1,300	10	
	*	店員		90	1,500					1930
	9	三井, 記帳係	25	85	1,000	22	1,625	1,300	10	
	*	店員		85	1,400					1930
	10	三井, 販売係	36	100	1,200	22	1,625	1,300	10	
	*	同		85	1,100					1928
	*	同		85	1,500					1930
	12	三井, 販売係	22	85	1,000	22	1,625	1,300	10	
*	同		85	1,000					1928	
*	店員		85						1932	
旭川大成	1	〇〇学校教諭心得	48	177	600	35	1,700	1,300	10	
	*	〇〇所長		200	1,000					1929
	2	小学校長	38	195	700		1,700	1,300	10	
	*	小学校訓導		160	800					1927
	*	会社員		230	2,000					1942
	3	〇〇学校教諭	43	170		25	1,700	1,300	10	
	*	〇		90	1,000			1,300	10	
	4	小学校訓導	43	80	1,500	25	1,700	1,300	10	
	*	小学校訓導		100	500					1927
	6	小学校訓導	33	90	900	25	1,700	1,300	10	
	7	師範学校教諭心得	30	90	500	25	1,700	1,300	10	
	8	小学校訓導	31	80	1,000	25	1,700	1,300	10	
	*	〇		75	500					
	9	小学校訓導	38	80	1,000	24	1,700	1,300	10	
*	小学校訓導		70	200					1927	
10	小学校訓導	29	140	500	23	1,700	1,300	10		
*	小学校訓導		145	800					1929	
11	農業学校教諭心得	26	100	200	26	1,700	1,300	10		
*	—		80	1,500					1927	
室蘭旭ヶ丘	1	教員	50	105		19	1,500			
	*	教員	23							1937
	2	教員	28	130		19	1,500			
	*	教員	29	125						1930
	*	教員	17							1937
	3	教員	37	100		19	1,500			
	4	教員	21	115		19	1,500			
	*	教員	26	120						?
	5	教員	22	110		19	1,500			
	*	教諭								1928
	6	教員	34	110		19	1,500			
	*	教員	23	100						1927
	7	教員	26	125		19	1,500			
	8	教員	34	110		19	1,500			
*	教員	24	120						1927	
*	教員	34							1937	

出典：北海道内務部社会課『大正14年度 住宅組合員名簿』（北海道立図書館所蔵）

注1) 年齢は生年月日から1925年末現在で算出。

注2) 番号を付してある者が最初からの組合員。\*の者は家屋を譲り受けて事後的に組合員になったもの。組合員になった年を「加入年」で示した。

注3) ○は判読できなかった文字を示す。

屋の再建が不可能な中で、中堅層が住宅組合制度を利用して住宅を再建していると思われる次のような事例も存在する。

(事例 10) 浦河協同住宅組合 (北海道浦河町, 表 7 参照)

この組合は、浦河町の労務的勤労者を中心に月収 80 円から 130 円の者 14 人で設立されているが、これは大火で家を失った者を行政が形式的に住宅組合に組織して、住宅再建のための資金を転貸しているものである<sup>53)</sup>。

C: 低所得層を組合員とする事例

住宅組合には低所得層の組合員は少ないが、地方によっては以下の事例などが見られる。

(事例 11) 忍町住宅組合 (埼玉県忍町, 表 8 参照)

この組合は足袋関係の職業の者が中心で月収は全員が 80 円以下であり、1000 円の借入金で 14 坪の住宅を建築している。

(事例 12) 岩手県の諸組合 (表 9 参照)

表 9 に示した 9 つの住宅組合のうち 5 組合は組合員の毎月の返済金額が 10 円未満であるが、その組合員は自営業者を含む地域内の多様な職業従事者である。

表 7 浦河協同住宅組合 (単位: 円)

		月収	資産	1923 年度税金		
				国税	地方税	町村税
1	商店員	100	3,000	4	7	36
2	大工兼請負業	100	1,500	16	21	60
3	日雇及待合業	80	1,000	0	2	11
4	船人夫	80	1,000	0	3	14
5	築港工夫	80	1,000	0	3	15
6	水産製造業	130	1,500	17	17	41
7	漁業者	120	1,500	2	3	15
8	漁業者	70	800	0	5	11
9	豆腐屋業	80	1,000	0	8	23
10	日雇	70	800	0	3	12
11	大工	100	1,200	0	1	6
12	日雇	80	800	0	2	9
13	肥料製造業	100	1,500	4	4	12
14	水産製造業	100	1,500	8	8	32

出典: 北海道庁『大正 12 年度設立 住宅組合台帳』(北海道立文書館所蔵)

53) 前掲, 北海道庁『大正 12 年度設立 住宅組合台帳』。

表 8 忍町住宅組合（1922年2月設立認可申請）

		年齢	月収	家族	出資額
1	足袋職	24	50	3	1,000
2	足袋職	25	50	4	1,000
3	足袋職	26	50	2	1,000
4	足袋商店員	26	50	2	1,000
5	質店店員	26	50	3	1,000
6	足袋商店員	27	60	4	1,000
7	足袋原料商店員	27	70	3	1,000
8	足袋職	28	50	2	1,000
9	足袋商店員	28	60	3	1,000
10	足袋会社員	28	60	5	1,000
11	足袋職	30	50	5	1,000
12	足袋原料商店員	31	50	3	1,000
13	会社事務員	32	80	6	1,000
14	足袋商店員	33	70	5	1,000
15	足袋職	34	60	3	1,000
16	足袋職	36	60	3	1,000
17	足袋職	41	60	4	1,000
18	会社事務員	41	70	7	1,000
19	足袋職	50	45	5	1,000
20	足袋職	51	45	6	1,000

出典：埼玉県社会部『大正十一年 救恤救護，感化保護』（埼玉県立文書館所蔵）

注：記載していないが、「資産」欄は全員が空欄，「住宅坪数」の欄は全員が14.25坪である。

以上のように，現実の住宅組合の組合員の階層差は大きく，富裕層によって組織されている組合が事例的には多いし——資金占有率で見ればその富裕層傾斜性は一層強まる——，返済の確実性のために官公庁勤務者の比重が高かったことも否定できない。

## (2) 滞納状況

住宅組合の中で滞納組合がどの程度の比率を示すかについての全国的な統計はない。そこで部分的な資料を活用して，この点に接近してみたい。

まず，福岡県については，1930年までに設立された116組合を1936年時点で調査した結果が公表されているが，それによると「滞納」組合が13，「破産」組合が1であり，全

表9 岩手県・住宅組合事例

1932年6月末日現在 (単位:円)

	職業	毎月 払込額 a	払込済 総額	滞納額 b	b/a 月		職業	毎月 払込額 a	払込済 総額	滞納額 b	b/a 月
	2 一	18	2,052	0	0		2 鉄道員	9	385	0	0
	3 会社員	18	1,965	0	0		3 病院事務	9	419	0	0
	4 商業	18	1,766	200	11		4 一	9	385	0	0
	5 一	18	2,069	0	0		5 病院事務	9	419	0	0
	6 会社員	18	1,965	0	0		6 石工	9	419	0	0
	7 官吏	18	1,965	0	0		7 竹工	9	376	9	1
	8 会社員	18	2,069	0	0		8 鉄道員	9	419	0	0
	9 官吏	18	1,980	0	0		9 中学校喇叭手	9	367	17	2
	10 官吏	17	1,897	0	0		10 一	9	376	9	1
	11 赤十字事務員	15	1,528	197	13		11 大工	9	333	52	6
	12 官吏	17	1,897	0	0		12 産婆	9	385	0	0
	13 一	15	1,643	0	0		13 鉄道員	9	385	0	0
	14 官吏	15	1,643	0	0		14 設計業	9	376	9	1
	15 一	15	1,038	605	40	瑞阜 1927年9月設立 (8,000円借入) (水沢町)	1 酒造会社員	8	832	17	2
	16 会社員	15	1,725	0	0		2 製粉業店員	10	966	39	4
	17 一	15	1,725	0	0		3 銀行員	9	792	9	1
	18 一	15	1,725	0	0		4 郵便局員	8	747	32	4
岩手昭和 1927年6月設立 (12,000円借入) (盛岡市)	1 薬剤師	14	659	112	8		5 海産物商店員	8	616	32	4
	2 官吏	14	650	112	8		6 大工	8	776	24	3
	3 官吏	14	650	112	8		7 農学校長	7	649	27	4
	4 官吏	14	484	278	20		8 保険会社員	7	632	116	17
	5 工業	14	478	284	20		9 農学校教員	6	592	43	7
	6 村吏員	14	146	616	44		10 新聞社員	6	516	47	8
	7 職工	14	40	722	52	金ヶ崎 1929年8月設立 (8,000円借入) (金ヶ崎町)	1 荷馬車業	7	240	21	3
	8 官吏	14	457	305	22		2 呉服行商	7	240	21	3
花巻町三共 1929年設立 (14,000円借入) (盛岡市)	1 木炭組合事務員	14	536	0	0		3 理髪営業	6	186	17	3
	2 公吏	10	144	240	24		4 商店支配人	6	213	19	3
	3 公吏	11	429	0	0		5 桶屋業	7	240	21	3
	4 弁護士事務員	11	215	215	20		6 郵便局員	9	320	28	3
	5 会社員	11	358	63	6		7 大工	7	240	21	3
	6 通勤店員	11	215	215	20		8 新聞業	8	266	24	3
	7 農学校書記	10	417	0	0		9 時計業	9	293	26	3
	8 小学校教員	16	547	97	6	大槌町第一 1928年9月設立 (9,000円借入) (大槌町)	1 小学校教員	4	123	27	7
	9 通勤店員	14	245	300	21		2 電話交換手	8	217	85	11
	10 日朝支局事務員	11	215	215	20		3 飲食店	4	120	31	8
	11 会社員	9	247	106	12		4 小学校教員	5	190	22	4
	12 会社員	10	115	269	27		5 日雇	6	129	87	15
黒沢尻 1922年6月設立 (27,000円借入) (黒沢尻町)	1 旅館	28	1,605	1,969	70		6 日雇	6	134	93	16
	2 印刷業	18	1,970	193	11		7 役場書記	8	279	23	3
	3 茶商	19	1,382	814	43		8 産婆	8	279	23	3
	4 ○○業	18	2,215	53	3		9 漁夫	4	124	27	7
	5 無職	18	2,120	126	7		10 荷馬車挽	8	224	77	10
	6 木炭商	16	1,794	54	3		11 漁夫	8	178	124	15
	7 菓子商	14	597	1,145	82		12 海産物商	7	223	49	7
	8 農	12	1,455	48	4	山田町共立 1928年9月設立 (9,000円借入) (山田町)	1 物品販売業	8	261	57	7
	9 無職	12	1,750	0	0		2 漁業	7	126	163	23
	10 会社員	11	1,029	367	33		3 物品販売業	7	215	74	11
	11 酒類	15	1,138	705	47		4 漁業	9	232	130	14
	12 印刷業	13	1,565	107	8		5 指物師	5	151	52	10
	13 ○○屋	12	1,975	406	34		6 漁業	8	196	122	15
	14 店員	13	972	440	34		7 漁業	7	156	134	19
	15 官吏	13	1,457	360	28		8 大工	6	149	83	14
	16 果物商	16	1,841	63	4		9 商店員	8	139	180	22
	17 米穀商	16	925	945	59		10 木材商店員	7	169	106	15
	18 会社員	10	1,191	41	4						
	19 教員	10	941	304	30						
	20 農	9	1,072	17	2						
	21 農	9	892	231	26						

出典：岩手県社会課「公営住宅及住宅組合 昭和八年」(岩手県庁所蔵)より集計。

体の12%の組合が順調に返済できていないことになる<sup>54)</sup>。

続いて個人別の滞納状況を具体的に知るために、前掲表9の岩手県の9組合の事例を用いて特徴点を確認しておこう。

A：中堅層の組合（毎月の返済額が10円を越えている4つの組合）

岩手住宅組合（盛岡市）は、官吏・会社員を中心とし、毎月払込額が15円以上であるが、18人のうち3名が滞納している。しかし1名を除いて滞納額は少なく、恐慌期の一時的打撃ないしは集金事務の遅れによる滞納であろうと推測される。岩手昭和住宅組合（盛岡市）は、官吏を中心に8名で組織し、全員の毎月払込額（借入額）は14円である。全員が100円以上を滞納しているが、所得が少ないと推測される「職工」、「村吏員」が払込済総額に対して滞納額がはるかに多い。花巻町三共住宅組合（盛岡市）は、公吏・会社員等を中心とする組合であるが、組合員の半数の6人が20ヶ月分以上の滞納をしている。黒澤尻住宅組合（黒澤尻町）は、多様な職業の組合員を含んでおり、毎月払込額も8円から28円と開きが大きい。一人を除いて全員が滞納しており、滞納期間が2年以上に及ぶものが過半数の11人に及んでいる。農村地域の不況を反映して深刻な返済難に陥っている典型的事例であり、強い態度での回収行動がとれないために徴収体制が乱れて官吏・会社員も含めて滞納が広がっていると推定される。

B：低所得層の組合（毎月の返済額が10円未満の5組合）

一関第一住宅組合（一関町）は、鉄道員・病院事務員と自営業者とからなるが、滞納のない者が過半数で、滞納6か月が最高であり、不況下でも堅実に返済を続けている事例である。瑞臯住宅組合（水沢町）は、教員・郵便局員・銀行員等を組合員としており、全員が滞納を抱えてはいるが、滞納4か月以下の者が過半数である。金ヶ崎町の金ヶ崎住宅組合は、地元の各種の自営業者を組合員としており、全員が滞納3か月という比較的良好な返済状況を見せている。取立ての厳しさを勘案しながら、手持ち資金を自営業の運転資金に回すか返済に回すかを勘案している様相が推測される。大槌町第一住宅組合（大槌町）は、毎月の返済金額は最も低い組合であるが、「日雇」、「漁夫」等の不安定層の滞納期間が他の組合員よりも相当に長い点が特徴的である。山田町共立住宅組合（山田町）は、毎月返済額5円台から9円台までの組合員10人を含み、その職業は漁業4人、商店員・物品販売業4人、大工、指物師等である。1928年に借入れをした直後に不況・昭和恐慌に遭遇し最も良好な者でも滞納7か月、一年以上の滞納者が7人である。

このように、組合員の階層性と滞納状況とは必ずしも相関関係にあるわけではなく、中堅層、下層の両者に滞納者が広く存在したことがわかる。

54) 福岡県学務部社会課『福岡県社会事業要覧』第七輯（1936年）、72-79頁。

### (3) 住居の譲渡

ここでは、転居あるいは返済不能によって住宅を譲渡して組合を脱退した事例について、前掲表6を参照しつつ確認してみよう<sup>55)</sup>。これによると、1925年の組合設立時点から太平洋戦争期まで同一の住宅に居住していると思われる者は、小樽呉羽住宅組合で12人中5人、旭川大成住宅組合で11人中2人、室蘭旭ヶ丘住宅組合で8人中2人に過ぎず、この限りでは、最初の組合員が最後まで組合員として留まっている比率は相当に低いと言わなければならない。この状況は、組合員の移動を例外的事態と考えて制度設計されていた住宅組合制度には適合的でなかった。大震災、金融恐慌・昭和恐慌、中国侵略の開始にともなう外地での有利な就職機会の急増といった、居住地・勤務地変動を伴う激しい社会的動きが生じた時期にあっては、住宅組合方式で取得した住居が売買・賃貸に向けられ、制度の趣旨からのズレが生じることは避けがたかったであろう。関が批判しているように、住宅組合はこの点で新たな所有者を自由に見つけられるような柔軟な仕組みを採っていなかった<sup>56)</sup>、転居によって残存組合員が複数の住居を所有したり、滞納が生じたりすることが少なくなかったようである。

### おわりに

第一次大戦末期以降に本格化した社会政策充実の政策志向は、ヨーロッパの先行事例を念頭においた網羅的な構想であり、各々の施策の相互関係と比重について十分に配慮されたものではなかった。その中で住宅組合制度は、預金部資金さえ融通されればその消化は行政にとって容易であったから、1920年代には相当の規模で事業が実施されていた。しかし、その過程で富裕者重視の融資や返済難といった問題点が累積したために、1920年代末の緊縮政策によって低利資金の供給を緊急・不可欠の用途に限定するという政策が採用された結果、住宅組合への融資割当が大幅に減額されることになったのである。財政・金融政策が積極政策に転じた1932年度以降においても事業規模が回復しなかったのは、住宅政策が広く勤労大衆に大量の居住空間を提供する方向に向かわざるを得なかったためであった。こうして住宅組合制度は、戦後の公的住宅ローン制度に直接接続することなしに、その歴史的役割をいったんは終えることになったといえる。戦後における公的住宅ローン制度の安定的拡大のためには、高度成長下における勤労者階層の経済的安定化を前提

55) この資料は、住宅の譲渡が報告されるたびに最初の組合員の横に新たに住宅を譲り受けた者の名前が記入される方式となっているため、いつの時点で住宅が最初の組合員の手を離れたのかがわかるのである。

56) 前掲、関『住宅問題と都市計画』177頁。

として、生活困窮者には公的貸家制度を提供して、持家政策の対象から社会政策的運用意図を排除することが必要であったといえよう。